democrazia e diritto

trimestrale del centro di studi e di iniziative per la riforma dello stato

3-4 / 1996

Costituenti due

Estratto

Ernesto Bettinelli

Avventure costituzionali e riforme costituzionali



Edizioni Scientifiche Italiane

Ernesto Bettinelli

Avventure costituzionali e riforme costituzionali*

Quasi mi vergogno di dover iniziare questo mio intervento con tre affermazioni di principio e di metodo assolutamente banali:

I. I problemi istituzionali (delle regole) riguardano e *devono riguardare* tutti i cittadini e non soltanto i cultori delle scienze costituzionali e politiche.

II. Vi deve essere un rapporto di coerenza tra problema dichiarato e soluzioni prospettate per la sua risoluzione. Ai problemi «pregiudiziali» di breve periodo è normalmente opportuno dare risposte di breve periodo. In questo modo si assicura anche la trasparenza delle decisioni e dei procedimenti ad esse funzionali.

III. Lo scopo delle regole (tanto più se di valore costituzionale) è, in ultima analisi, quello di rendere più facile a *tutti* i soggetti dell'ordinamento *e dunque della società* la convivenza nel senso più completo dell'espressione. Tali soggetti non si possono pertanto esaurire nelle grandi istituzioni e negli attori politici di ambito nazionale; il soggetto primo – punto di partenza e di arrivo di un sistema democratico – è il cittadino concreto, collocato nel territorio, in una ben determinata situazione sociale, che cerca nella politica e nei processi della politica soprattutto occasione di emancipazione dai molteplici disagi della vita di relazione, nei più vari aspetti.

Quando si perde coscienza o conoscenza di questi affatto ovvi principi si entra inesorabilmente in una situazione di confusione, di inaccessibilità al discorso politico, di rassegnata alienazione.

* Relazione svolta al seminario della III assemblea nazionale della Federazione dei verdi (Roma, 26 gennaio 1996).

La politica (anche quella delle riforme costituzionali) si fa «gioco», diventa spettacolo estemporaneo in cui si recita a soggetto; e si offre ai cittadini soltanto come attesa di un evento da cui essi sono esclusi (il «grande accordo»).

I fatti di questi giorni lo dimostrano. Ed è da questi fatti che il mio ragionamento intende prendere le mosse.

Che questo parlamento per le ragioni a tutti note non sia in grado di esprimere un orientamento di maggioranza affidabile è da tempo un fatto. Ma più grave è il fatto che nell'attuale congiuntura politica, istituzionale (ma direi anche culturale) si è addirittura perso a tutti i livelli il concetto di garanzia. Nessun soggetto istituzionale è ormai riconosciuto come *potere neutro* o *terzo* (né il capo dello stato, né la corte costituzionale, nè il Csm, né le autorità amministrative indipendenti, per non parlare dei giudici). I vari competitori politici si limitano soltanto a tollerare l'esercizio delle funzioni di garanzia. Non-tolleranza, in effetti, significherebbe «rivolta»; e per ora, per fortuna, incutono ancora paura gli esiti imprevedibili delle rivolte.

A tanto ha portato la sfrenata ossessione maggioritaria (che l'on. Berlusconi vorrebbe addirittura elevare a «religione») in un contesto politico e culturale in cui prevalgono incontrollate spinte particolari (all'*accaparramento particolare*).

Da qui la situazione di paralisi, di paura del prossimo vuoto o del prossimo stallo che imbriglia il sistema politico. Mai nella storia del nostro paese era accaduto che il ricorso alle elezioni fosse dalla gran parte (o forse da tutti) sentito come «evento definitivo», tale da mettere fuori gioco a tempo indeterminato la parte soccombente.

Accanto a questo inconfessato (e forse inconfessabile), ma assolutamente percepibile timore ve ne è un altro *più razionale* che trae spunto dall'*irrazionalità* della vigente legge elettorale in rapporto all'attuale condizione degli attori politici. Per cui è effettivamente possibile (se non probabile) che i prossimi risultati elettorali possano riprodurre la presente e persistente condizione di paralisi.

Peraltro, se rivolgiamo l'attenzione alla società civile, anch'essa immancabilmente contaminata dalla sindrome ansiogena dell'ossessione maggioritaria fine a se stessa, possiamo constatare (lo rivela l'insieme dei sondaggi) come i cittadini, quanto meno per uscire dall'inerzia, dall'attesa, sono disponibili alla radicalità di

un'opzione bipolare: o con il centro-destra o con il centro-sinistra anche allargato. Schieramenti, questi, impersonati da figure che per non pochi sono soltanto simboliche (e che in non pochi suscitano adesione più per il diverso, contrapposto stile di vita [...] , che per le chiare e condivise opzioni programmatiche che esse dichiarano o non dichiarano).

Se questo è l'attuale stato del paese, del sistema politico e delle attese della società civile – come io fermamente credo –, una sola poteva essere la *ragionevole via d'uscita* (una via d'uscita *omeopatica*, direi) che avrebbe razionalizzato la situazione e che avrebbe in ogni caso portato a un esito e non al vuoto. Un esito da cui però ripartire subito, per ritornare a ragionare sulla convivenza e praticarla.

Si sarebbe dovuto – e forse ancora si dovrebbe – ricercare non un «grande accordo», bensì un «accordo minimo»: dichiaratamente congiunturale, eppure potenzialmente virtuoso, che non stravolgerebbe l'impianto costituzionale, ma che nel contempo potrebbe fornire alcune prime linee di riflessione e di prassi per quella riforma della costituzione che, se si vuole «grande», richiede altri tempi, altri luoghi, altri protagonisti effettivamente «nobili» e «disinteressati» in una prospettiva collettiva e partecipata. Tempi, luoghi, protagonisti che oggi non esistono, nonostante improvvide e sospette autoinvestiture.

L'«accordo minimo» *per il presente* poteva e può consistere in un pacchetto di aggiustamenti (indubbiamente rilevanti, ma a tutti comprensibili) del vigente ordinamento elettorale. Un pacchetto che, se confortato dalla maggioranza dei due terzi (altrimenti non ci sarebbe neppure *minimo accordo*), potrebbe essere varato in meno di quattro mesi e consentire le elezioni a giugno, a conclusione del semestre europeo, come tanti auspicano. Tale accordo può essere sintetizzato nei seguenti punti:

1. Riduzione del numero dei deputati da 630 a 475 (unica revisione costituzionale [...]).
2. Semplificazione e riforma delle leggi elettorali di camera e senato tali da prevedere: *a)* l'obbligo di ciascun candidato di indicare formalmente e visibilmente la personalità che si impegna (politicamente e moralmente: senza vincoli giuridici [...]) ad appoggiare per la nomina a presidente del consiglio (tale dichiarazione sarebbe valida in quanto *accettata* dal destinatario [...]); *b)* elezione immediata in ciascun collegio uninominale del candidato

che ottenga il maggior numero di voti validamente espressi; *c)* ove tale ipotesi non si realizzi: successivo ballottaggio tra i due candidati che abbiano riscosso il maggior consenso (senza facoltà di ritiro [...]).

Questa proposta – lo ripeto – intende essere soprattutto una razionalizzazione delle tendenze o delle sia pur difficili vocazioni in atto; privilegia la più duttile e non irreversibile *via convenzionale* per la trasformazione del sistema politico, piuttosto che l'irrigidimento normativo (che si ispira alla concezione della gabbia o della cintura di castità quali fattori di comportamenti politici virtuosi); confida nel recupero della politica come ricerca e dimostrazione di *pubblica responsabilità* e disponibilità ai ragionevoli compromessi che producono decisioni forti, in quanto fondate su *effettivo* consenso. La proposta sottende inoltre anche la convinzione che le procedure (nel nostro caso le leggi elettorali) rappresentano certamente regole e garanzie assai rilevanti, ma non possono essere considerate fini a se stesse e per ciò stesso immaginate (come non di rado accade) in una prospettiva di eternità: sono e devono essere funzionali alla convivenza *in un determinato tempo*.

Proprio per questa ragione diffido dei «grandi accordi» che pretendono di piegare o peggio *fissare* un futuro, che oggi non è assolutamente prevedibile, a nuove regole di rango costituzionale, imposte dalla drammatizzazione di situazioni contingenti e dall'improvvisa palingenesi di soggetti individuali e collettivi affatto mediocri.

Questa preoccupazione mi pare tanto più fondata quando le «nuove» regole o i «nuovi» modelli presentano aspetti di ambiguità e conferiscono poteri innominati di rappresentazione e di influenza a figure istituzionali a valenza simbolica: a figure, cioè, la cui responsabilità si fonderebbe quasi esclusivamente sulla legittimazione-investitura popolare e in essa si esaurirebbe. Mi riferisco, in particolare, a quel modello, recentemente balzato ai primi posti nella hit-parade dell'ingegneria costituzionale e che si ispirerebbe al cosiddetto «semipresidenzialismo d'oltralpe», pur con talune correzioni. L'assetto costituzionale cui tale schema mira si fonderebbe sostanzialmente su una sorta di *equilibrio mobile* tra le tre tradizionali grandi istituzioni politiche. Il presidente della repubblica, *potere immagine* (rimmarrebbe quale garante *forte* dell'unità nazionale e dell'ordinamento anche se fosse pri-

vato dei poteri di scioglimento del parlamento e di nomina del presidente del consiglio), sarebbe eletto direttamente dal corpo elettorale attraverso un sistema a doppio turno. Sarebbe pertanto immediata espressione del prevalente orientamento o degli umori di sintesi che dovrebbe agevolare il consolidamento di un sistema politico bipolare. Il suo ruolo sarebbe dunque quello di *trascinamento* al fine di precostituire *di fatto* il contesto entro cui operano gli altri due poteri politici. La sua forza risiederebbe in *innominati poteri di influenza e di mediazione* che facilmente si affiderebbero ad un altro potere innominato: quello di comunicazione. In un sistema – quale il nostro – che non è ancora riuscito a risolvere la questione vitale e pregiudiziale dell'effettivo pluralismo dei mezzi di informazione e della libertà-opportunità di tutti i cittadini di disporre delle informazioni e di riconoscerle come tali, dove neppure le elementari e facili regole di *par condicio* sono condivise da tutti gli attori politici, il rischio assai probabile è una simbiosi degenerativa tra potere mediatico e potere presidenziale: essi si alimenterebbero vicendevolmente e senza essere condizionati o bilanciati da *troppo deboli poteri altri.* In proposito sarebbe anche opportuna una riflessione finalmente adeguata e non elusiva sul tema del cosiddetto «conflitto di interessi», magari solo per tornare alle origini dello stesso pensiero liberale. E soltanto per «scoprire» come il potere politico a base rappresentativa ed elettorale si sia affermato contro altri poteri sociali forti e concentrati. Come il potere politico sia la forma che consente alla gran parte dispersa, che non dispone di risorse sufficienti a garantirle vita e libertà, di diventare forza. Forza autonoma e *generale,* distinta dalle altre forze-poteri sociali ed economici *particolari.* In questo senso la società democratica è pluralista: è sul pluralismo sociale che cresce il pluralismo istituzionale, la separazione dei poteri. Un ordinamento liberale non può prescindere da questa premessa e pertanto non può rinunciare a porre regole che impediscano la confusione tra potere politico, potere economico e, oggi, potere mediatico. Le vecchie ma trascurate regole (che ritroviamo all'art. 7 del d.p.r. n. 361/1957) sulle situazioni di ineleggibilità esprimono chiaramente questa concezione liberale e l'elementare e conseguente principio in virtù del quale quanti occupano rilevanti posizioni sociali ed economiche non possono occupare *anche* il potere politico per rafforzare i loro interessi sociali ed economici. Il potere politico

– insisto – deve assumere quella forma che meglio consenta di dar corpo e voce in primo luogo agli interessi dispersi della maggioranza dei cittadini: agli *interessi generali*.

Ritornando al progetto neosemipresidenzialista, osservo anche che, in un'epoca in cui le manifestazioni di regressione civile, culturale, etica (e dunque di sostanziale diseguaglianza) sono così palesi, avremmo una sorta di presidente-stregone che assorbirebbe qualsiasi attenzione *passiva* e non favorirebbe certo quell'abitudine alla democrazia diffusa (e non calamitata), alla più faticosa ma irrinunciabile partecipazione *ragionata* (e non *teleguidata*) nella quale gli «ultimi mohicani» ancora credono. Il parlamento (che, a differenza di quanto avviene in Francia, manterrebbe l'esercizio pieno della funzione legislativa [...]) sarebbe eletto secondo un sistema maggioritario a doppio turno [...] ed eleggerebbe il governo secondo i moduli di una forma di governo parlamentare (improntata su un rapporto fiduciario efficiente).

Un tale disegno – come è evidente – si concentra sulle grandi istituzioni verticali: è soprattutto tra queste infatti che verrebbe ridistribuito il potere di decisione politica. In tale ridistribuzione sarebbero facilmente sacrificate – al di là di contrarie proclamazioni di rito – gli altri poteri diffusi orizzontali e territoriali: quei poteri locali che pure da ogni parte si vorrebbero valorizzare in una prospettiva di *non marginale* autogoverno. Insomma: perderebbe quella logica della distinzione e della gerarchia tra «rami alti» e «rami bassi» della decisione politica che, a mio avviso, meriterebbe invece prioritario impegno per un suo progressivo superamento.

Con ciò si entra immediatamente nel discorso delle riforme costituzionali o della «riforma della costituzione» e del «giusto» metodo per por mano ad essa.

Prima di affrontare la *questione del metodo* è però indispensabile avere chiara perlomeno l'agenda delle disposizioni e delle parti della Carta che dai più sono ritenute ormai inadeguate o insufficienti. Seguendo l'ordine del testo costituzionale, ecco gli articoli di cui si auspica una revisione in vario senso:

Parte prima. Artt.: 5 (rafforzamento delle autonomie locali); 9 (tutela dell'ambiente come limite agli interventi e alle alterazioni irreversibili ai beni planetari); 10 (riconoscimento dei diritti dello straniero; rifugiati politici e rifugiati economici); 11 (ruolo internazionale dell'Italia; dovere di cooperazione; indirizzi per una più

efficace integrazione dell'Italia nella comunità internazionale e impegni in favore del «governo del mondo» e per il conferimento delle necessarie risorse ad autorità sovranazionali); 13 (rafforzamento delle garanzie di libertà personale); 14-15 (riconoscimento esplicito del diritto alla riservatezza e tutela delle comunicazioni private); 21 (pluralismo dell'informazione, con riguardo ai nuovi *media*; diritto all'informazione); 29-31 (riconoscimento e tutela delle forme di convivenza non fondate sul matrimonio); 32 e 33 (indirizzi in tema di bioetica); 38 (rafforzamento dei diritti delle persone portatrici di handicap); 40 (sciopero e servizi essenziali); 48 (voto amministrativo agli stranieri); 52-23 (riconoscimento dell'obiezione di coscienza e servizio civile);

Parte seconda. Artt.: da 55 a 64 (struttura del parlamento e modifiche connesse); 65 (attribuzione ad un organo costituzionale esterno al parlamento dei compiti di verifica dei poteri); 70 (funzione legislativa e principi di delegificazione, riserve di regolamento); da 72 a 74 (semplificazione del procedimento legislativo); 75 (referendum eventualmente propositivo o iniziativa legislativa rafforzata); 77 (limiti più incisivi alla decretazione di urgenza); 81 (processo di bilancio; limiti al ricorso al mercato finanziario e indirizzi per il rientro dall'attuale insostenibile situazione di indebitamento pubblico a tutela delle future generazioni); 82 (commissioni di inchiesta parlamentari su richiesta di gruppi di minoranza, di frazioni di regioni e di comuni); da 83 a 91 (modalità di elezione, ruolo del capo dello stato); 92-96 (formazione del governo, ruolo del presidente del consiglio, suo primato; revisione degli istituti del rapporto fiduciario); 100 (ridefinizione e potenziamento della Corte dei conti; ruolo costituzionale delle autorità amministrative indipendenti: i garanti); 104 (Consiglio della magistratura: ridefinizione); 112 (ruolo del pubblico ministero e rapporti con la polizia giudiziaria); da 114 a 133 (distribuzione dei poteri e dei governi locali; autogoverno di regioni e comuni); 134 (potenziamento della Corte costituzionale, ricorso diretto ad essa da parte dei nuovi soggetti locali: i comuni, ad esempio; effetti delle sentenze con impatto sui bilanci dello stato e dei poteri locali).

Si tratterebbe, per così dire, di ragionare senza improvvisazioni su ben 74 articoli dei 139 che compongono la Carta.

Non dovrebbe essere difficile convenire che un insieme di modifiche così diffuse e reciprocamente interferenti, nonché per no-

tevoli aspetti (quelli relativi all'organizzazione costituzionale) estranee all'originario impianto e al *discorso fondativo* della costituzione repubblicana, richiede il ricorso a un metodo che possa assicurare quantomeno un esito di coerenza.

E non si dica che non esiste alcuna interferenza tra parte seconda della costituzione (quella a cui sono rivolti i propositi di più profondo mutamento) e parte prima (quella dei principi e dei diritti). È del tutto evidente che una diversa distribuzione di poteri tra gli organi costituzionali dello stato (con particolare riferimento all'ipotizzato aumento del ruolo dell'esecutivo, quale che sia la sua nuova configurazione) deve comportare un bilanciamento in senso ancor più garantista delle situazioni attive individuali e di autonomia collettiva. La riforma della costituzione – di fronte alla vastità delle questioni da affrontare e risolvere – non può che essere «organica» (nel significato tecnico dell'espressione): esige cioè un'*attenzione ed un lavoro non episodico: di sistema*.

È a questo punto (*e solo a questo punto*: quando è chiara l'ampiezza delle modifiche da apportare al testo della costituzione) che si pone il problema del «giusto» metodo. Anche in questo caso occorre essere estremamente conseguenti e trasparenti. Esistono due possibilità.

Si può optare per la via *interna* della legittimità tout court, che è quella *di resistenza* tracciata dall'art. 138 della costituzione. Si tratta di una «supernorma» di chiusura che in quanto tale non può essere legittimamente sottoposta a revisioni che affievoliscano quello che si potrebbe definire il suo *valore di conservazione* del discorso fondativo della costituzione e della sua intrinseca coerenza. Proprio per questo la disposizione contempla la *revisione* della costituzione, ma non la sua riforma.

È *revisione* la modifica puntuale e mirata di singoli precetti costituzionali; è viceversa *riforma* qualsiasi alterazione dell'impianto o dell'equilibrio originario della Carta.

Proprio in ragione di questa implicita *ma forte* separazione dei due concetti si può comprendere la *ratio* della complessità non casuale del procedimento individuato nell'art. 138 e, in particolare, del *subprocedimento* referendario. Valgano queste considerazioni:

a) La revisione si indirizza sempre a *un* oggetto definito; riguarda *una* questione delimitata, anche se rilevante.

b) Se viene approvata a maggioranza di due terzi nella seconda votazione (in un parlamento che fino all'XI legislatura era costituito su base proporzionale) scatta la presunzione di *assoluta rappresentatività* della decisione parlamentare. Tale presunzione è plausibile non soltanto in rapporto alla vastità del consenso espresso dalle due camere, al loro grado di proiettività delle tendenze politiche, culturali e sociali esistenti nel paese (l'adozione del sistema maggioritario inevitabilmente ha ridotto questa proiettività); ma anche per la puntualità, monotematicità della deliberazione stessa.

c) Ove la maggioranza *auspicata* non venga raggiunta (e non valga pertanto la sopraddetta presunzione di rappresentatività) è prevista la *facoltà* del ricorso a un referendum, per così dire, *di resistenza*, ad *esclusiva iniziativa* di soggetti minoritari o frazionari (politici, sociali, istituzionali) indicati tassativamente dall'art. 138: i quali si suppongono *fortemente motivati* in rapporto alla questione in gioco. Spetta a questi soggetti assumersi l'onere e il rischio di convincere il corpo elettorale a disapprovare la soluzione di revisione adottata dal parlamento a maggioranza inferiore ai due terzi. Per questa sua *specificità* e, se si vuole, *tecnicità*, il referendum costituzionale difficilmente può assumere significato più ampio rispetto alla «questione in sé», compresa in un *quesito univoco e omogeneo*. (Intendo dire che, rispetto a quesiti ampi ed eterogenei di altre consultazioni, più difficilmente il quesito costituzionale si presta ad estensioni simboliche o politiche contingenti). Mettendosi dal punto di vista dei destinatari della domanda, è probabile che essi siano attratti (o non attratti) dalla «questione in sè», più che non dal contesto politico-partitico che comunque condiziona, in varia misura, ogni consultazione popolare.

d) Come è noto, fino ad ora, il parlamento si è attenuto a questo metodo: ha sempre deliberato *revisioni*, nel senso appena precisato, e mai riforme. Quasi sempre è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, e quando non è stato raggiunto tale quorum, non è stata promossa alcuna iniziativa referendaria.

Nonostante ciò, il parlamento ha già tentato di disattendere il percorso rigoroso e inderogabile dell'art. 138 attraverso la legge cost. n. 1 del 1993 (eccezionale e straordinaria: ora non più in vigore, in quanto *esaurita* con lo scioglimento della XI legislatura). Questa legge introduceva un *procedimento speciale* per l'appro-

vazione di un progetto «organico» di nuova organizzazione costituzionale (elaborato da una apposita commissione parlamentare). Quel procedimento, tra l'altro, contemplava un *referendum obbligatorio*, successivo a deliberazioni anche adottate a maggioranza dei due terzi. Allora qualcuno sostenne la piena legittimità di una simile alterazione dell'art. 138, adducendo l'*iperrigidità* del nuovo procedimento. In verità si trattava di un'«iperrigidità» *solo apparente*, formale. L'affievolimento del percorso garantista dell'art. 138 sarebbe in effetti stato sensibile. Mi limito a segnalare – a futura memoria – alcuni probabili effetti regressivi del tentato (ma fortunatamente evitato) scardinamento della procedura di revisione – e del referendum costituzionale in particolare –, appositamente congegnata in funzione del varo di grandi riforme costituzionali (del tipo, semplificando: *presidenzialismo più federalismo*). Il ricorso a tale procedura avrebbe facilmente prodotto e, se riproposta, produrrebbe:

I. Una diminuzione di capacità-attenzione elaborativa ed emendativa dei parlamentari sulle questioni (o, peggio, sul complesso di questioni) da deliberare, davanti alla *certezza* di un successivo referendum risolutivo. Intendo dire che una tale certezza disincentiverebbe la qualità della dialettica parlamentare. Soprattutto in assemblee elette con sistema maggioritario prevarrebbero riserve mentali di tipo politico contingente, rivolte al prossimo referendum. Le positive energie verrebbero dunque distolte dalla *questione in sé*, per indirizzarsi su calcoli e scommesse politiche. Per le forze le cui posizioni rimanessero minoritarie in parlamento il rischio sarebbe infatti di una *doppia sconfitta politica*: la seconda più grave ove il corpo elettorale confermasse l'indirizzo della maggioranza. La corsa sarebbe dunque verso compromessi innaturali, verso complessive soluzioni incoerenti, per non dover subire un plebiscito *contro*; e cioè, in ultima analisi, per sterilizzare l'impatto politico del voto popolare.

II. La molteplicità dei significati sottesi a una riforma «organica» proposta agli elettori, l'eterogeneità del suo contenuto, la sua maggiore intrinseca difficoltà ad essere compiutamente percepita dai cittadini – in un sistema di comunicazione che tende sempre più alla semplificazione e all'approssimazione – darebbero luogo a una non sufficiente informazione e dunque a mancanza di consapevolezza sulle *questioni in sé*. Proprio contro questo rischio la Corte costituzionale – come è noto – non ammette

referendum abrogativi di leggi complesse, privi di *una matrice razionalmente unitaria*; i quali – avverte la Corte – non garantirebbero l'espressione di un «voto genuino».

In un contesto simile il referendum verrebbe inevitabilmente ad assumere un valore soprattutto *simbolico*: pro o contro qualcuno, più che pro o contro nuove regole di convivenza civile e politica, destinate a durare a tempo indeterminato, oltre la congiuntura politica in atto.

III. Il rischio di un'insufficiente informazione obiettiva (quale risultato di un apprezzabile confronto tra le diverse tendenze e opinioni sulla questione in sé) verrebbe inoltre accentuato dall'assenza di quei *gruppi o frazioni di iniziativa* che per l'art. 138 costituiscono gli *esclusivi* promotori del referendum. Voglio sottolineare che il referendum obbligatorio «calando dall'alto», e diminuendo pertanto la tensione di una mobilitazione «di base», influirebbe negativamente anche sulla qualità e intensità dell'informazione (sempre con riguardo alla «questione in sé»).

Per queste e altre ragioni, e sia pure con qualche ritardo, una notevole parte della dottrina costituzionalistica conviene ora sull'abnormità della legge costituzionale del 1993.

Quanto esposto conferma dunque che, se si vuole arrivare a una riforma della costituzione in *forma legittima*, la riforma stessa non può che essere il risultato di singole leggi costituzionali (assolutamente omogenee e monotematiche) di revisione, in senso emendativo (salva l'intangibilità dei principi supremi). Sulla indefettibilità di un simile percorso (lungo, faticoso, improbabile, appunto perché *di resistenza*) ha insistito nei giorni scorsi anche il presidente della Corte costituzionale.

Sul piano pratico ciò significa che la *via interna e univoca della legittimità*, che, come tale – insisto –, non può tollerare scorciatoie o deroghe di alcun tipo, non condurrebbe ad alcuna «grande» riforma, almeno nei tempi brevi che oggi si reclamano.

È proprio per questo che da tempo vado proponendo la *via esterna* e ragionevole della «rottura consensuale» che si realizzerebbe con l'elezione di un'assemblea costituente *condizionata*. Non ho alcuna difficoltà ad ammettere che tale procedimento si configurerebbe come *giuridicamente illegittimo*, in quanto non previsto dal vigente ordinamento. Ma tale vizio di illegittimità risulterebbe superato o sanato nel momento in cui il nuovo ordinamento fosse costituito.

Il ricorso all'assemblea costituente nei termini che subito e brevemente illustrerò sarebbe comunque un procedimento «giusto», in quanto espressione di *volontà unanime e concorde* e non di un colpo di maggioranza quale invece sarebbe qualsiasi altra subdola deviazione dal tracciato dell'art. 138.

La rottura consensuale, per non essere eversione, si deve fondare su due presupposti irrinunciabili:

I. L'adesione di *tutte* le forze politiche reali (cioè quelle espresse dal corpo elettorale e istituzionalizzate in gruppi parlamentari), nessuna esclusa.

II. Il rispetto dei *principi di continuità e legalità democratica.* In virtù dei quali l'assemblea costituente sarebbe il frutto di un procedimento *formalmente* (ed anche sostanzialmente: quanto agli aspetti di garanzia) equivalente a quello che ha dato origine all'Assemblea del 1946 (si realizzerebbe dunque un «parallelismo delle forme»). Anzi, rispetto ad allora il procedimento per l'instaurazione di un'assemblea costituente risulterebbe ancor più rafforzato, in quanto:

a) sarebbe deliberato dal parlamento [nel 1946 fu avviato da un *atto d'imperio*: d. lg. lgt. n. 98] nella forma della legge costituzionale;

b) tale legge costituzionale, in quanto informata al *principio di continuità democratica*, potrebbe e dovrebbe disporre gli indirizzi-limite per l'attività della stessa assemblea vincolandola alla salvaguardia sia delle garanzie minime individuali e collettive già contenute nella vigente Carta sia delle *ulteriori garanzie* riconosciute nelle convenzioni internazionali che rappresentano i capisaldi della civiltà giuridica universale. Il rinvio a queste fonti internazionali dovrebbe essere puntuale e non generico. In tal modo sarebbero solennemente riaffermati anche quei valori antifascisti che qualcuno teme possano essere surrettiziamente rimossi. La *forza giuridica e politica* di un simile atto costituzionale di indirizzo (in grado di impegnare l'assemblea) potrebbe trovare un'inequivocabile *conferma* in un referendum, che sancirebbe l'adesione anche del popolo, titolare della sovranità, al procedimento *in itinere.* Pure questa soluzione, a ben vedere, trova quasi un precedente nel referendum istituzionale del 1946 che ha deciso la forma repubblicana. Tale decisione popolare delimitò – sia pure su una questione puntuale, ma non certo irrilevante – i poteri sovrani dell'assemblea costituente. E si può anche ricor-

dare come all'epoca e successivamente autorevoli giuristi interpretassero quel voto come manifestazione di un più ampio indirizzo rivolto all'instaurazione di una democrazia a larghissima partecipazione popolare che superasse le *forme minime* dello stato liberale prefascista. Non pare pertanto storicamente vera la tesi di coloro che sostengono che «per sua natura» ogni assemblea costituente disporrebbe di poteri illimitati;

c) la legge istitutiva dell'assemblea costituente dovrebbe poi: prevedere l'elezione della medesima attraverso un sistema rigorosamente proporzionale [...]; stabilire il numero [secondo criteri di efficienza] dei suoi componenti e la sua durata tendenzialmente rigida (magari riservando al parlamento – e non all'assemblea stessa – la deliberazione di una eventuale proroga attraverso legge costituzionale). Infine, per rimarcare l'*esclusività e l'irripetibilità dei compiti costituenti* affidati all'assemblea – e dunque la netta distinzione tra *mandato politico* e *mandato costituente* – la stessa legge potrebbe stabilire la *non candidabilità* dei costituenti al primo parlamento da eleggersi dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale.

La via esterna della rottura consensuale attraverso un'assemblea costituente è però osteggiata con grande fermezza dalla prevalente dottrina costituzionalistica. Contro questa idea così pacifica, così inerme, che per realizzarsi non dovrebbe essere imposta a nessuno, ma *semplicemente da tutti voluta* sulla base di un comune ragionamento e convincimento di metodo (in assenza di metodi più efficienti e trasparenti) *se* tutti si disponessero a cogliere la differenza tra costituzione e *testo* costituzionale; *se* tutti si preoccupassero davvero dei problemi della convivenza; *se* tutti comprendessero che è vano immaginare, nella presente stagione politica e culturale dell'ossessione maggioritaria, la probabilità di una separazione nelle sedi dell'*ordinaria* rappresentanza politica tra *questioni politiche* e *questioni istituzionali*; *se* tutti valutassero come un'assemblea costituente potrebbe essere un grande momento di riflessione collettiva e di ricostruzione nazionale, anche per «riscoprire» i minimi comuni valori etici, nonché di integrazione soprattutto con le nuove generazioni, sempre più emarginate dalla vita e dall'impegno politico; *se* tutti si sforzassero di considerare la costituzione *non* come una bandiera da sventolare nelle grandi occasioni [...] magari per provare brividi patriottici con pochissimo sudore o per recuperare ed esibire un'intransi-

genza troppe volte lasciata a riposo, *ma* come il presupposto per costruire forme più adeguate di convivenza reale, ai diversi livelli; *se* tutti, cioè, comprendessero l'importanza di una costituzione non solo come memoria, ma anche come «regola».

Ebbene contro questo percorso sono state avanzate sostanzialmente le seguenti «decisive» obiezioni:

I. Si tratterebbe di un procedimento illegittimo. Osservo che questa non è una confutazione, ma semplicemente una constatazione che io stesso ho subito segnalato, parlando appunto di «rottura». Ma, in quanto pienamente *consensuale*, tale rottura alla fine del procedimento troverebbe piena legittimazione e sarebbe a posteriori sanata.

II. Alle assemblee costituenti è lecito ricorrere solo dopo un evento eccezionale: «una guerra o dopo il crollo di un sistema». Questa apodittica enunciazione – ripetuta recentemente anche dal presidente della Corte costituzionale – non si trova scritta in nessuna «tavola». È espressione di un atteggiamento mentale tolemaico, di incapacità di guardare fuori della propria scienza per capire le ragioni reali della convivenza. Ed è anche manifestazione di una concezione rassegnata, se non perennemente catastrofica dei fatti sociali e istituzionali, per la quale sono le grandi tragedie che segnano il progresso della civiltà.

A me, penultimo dei mohicani, piace invece pensare che una costituzione e la riforma della costituzione dovrebbero essere manifestazione di responsabilità e di confronto collettivi e non soltanto «dei migliori» o, peggio, di «maghi» in «momenti magici» [...]. E che un'assemblea costituente *da tutti voluta e che non esclude alcuno* possa essere una scelta e festa di pace. Non sarebbe, questo, evento «eccezionale» ancorché... positivo?